

Antrag

**der Abgeordneten Jan Quast, Peri Arndt, Ksenija Bekeris,
Ole Thorben Buschhüter, Jasmin Hilbring, Milan Pein, Dr. Mathias Petersen,
Dr. Monika Schaal, Markus Schreiber, Dr. Joachim Seeler, Dr. Tim Stoberock,
Dr. Sven Tode, Sylvia Wowretzko (SPD) und Fraktion**

und

**der Abgeordneten Thilo Kleibauer, Philipp Heißner, Thomas Kreuzmann,
Michael Westenberger, Dietrich Wersich (CDU) und Fraktion**

und

**der Abgeordneten Farid Müller, Dr. Stefanie von Berg, Phyliss Demirel,
Mareike Engels, Murat Gözay (GRÜNE) und Fraktion**

und

**der Abgeordneten Katja Suding, Jennyfer Dutschke,
Anna-Elisabeth von Treuenfels-Frowein, Michael Kruse,
Dr. Wieland Schinennburg (FDP) und Fraktion**

zu Drs. 21/9577

Betr.: Weiterentwicklung des Hamburger Haushaltswesens

Hamburg hat seinen Haushalt in den letzten zehn Jahren als erstes Bundesland grundlegend modernisiert und nach kaufmännischen Standards aufgebaut. Die Doppik hat die Kameralistik abgelöst. Der Doppelhaushalt 2015/2016 wurde erstmals komplett nach den neuen Regelungen aufgestellt und bewirtschaftet, nachdem in den Vorjahren schon einzelne Einzelpläne umgestellt worden waren. Seitdem arbeiten sowohl Behörden als auch das Parlament mit den neuen Regelungen.

Hamburg ist damit Vorreiter in Deutschland und hat auch international nur wenige Vorbilder. Derartig umfassende Änderungen müssen erst einmal erprobt und gegebenenfalls weiterentwickelt werden. Mit der gesetzlichen Umsetzung wurde daher auch eine Evaluierung der neuen Landshaushaltsordnung (LHO) zum 31.03.2021 beschlossen. Kleinere „Kinderkrankheiten“ des neuen Haushaltswesens sollen aber zügig behoben werden. So wurden mit Drs. 21/7242 weitgehende technische und redaktionelle Änderungen der Landshaushaltsordnung beschlossen, die sich aus den Erfahrungen der ersten zwei Jahre mit dem neuen System ergaben.

Das Parlament kontrolliert über verschiedene Stufen des Berichtswesens den Senat bei der Planung und Bewirtschaftung des Haushalts. Im Rahmen der Umstellung auf das neue System wurde das Berichtswesen angepasst. Mit Quartalsberichten, Halbjahresberichten, der Haushaltsrechnung und darüber hinaus mit dem Geschäftsbericht unterrichtet der Senat die Bürgerschaft und die Öffentlichkeit über seine Haushaltsführung.

Die Nutzbarkeit und Nützlichkeit des Berichtswesens stellt dabei einen wichtigen Faktor in Bezug auf die Akzeptanz für das neue Haushaltswesen durch die Bürgerschaft dar. Zur Auswertung der ersten Erfahrungen mit dem Berichtswesen und zur zügigen Weiterentwicklung wurde daher ein Forschungsprojekt durchgeführt, bei dem sowohl Abgeordnete als auch mit dem Haushalt betraute leitende Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter nach ihren Erfahrungen befragt wurden (vergleiche Drs. 21/9120). Hierbei zeigte sich, dass das neue Haushaltswesen insgesamt akzeptiert ist und auf breite Zustimmung trifft. Dennoch gab es verschiedene Anregungen. Dieser Antrag greift die Punkte in Bezug auf die Verbesserung des Berichtswesen zum einen im Hinblick auf die Ziel- und Steuerungsrelevanz von Informationen und zum anderen im Hinblick auf Berichtszeitpunkte und den Turnus von Berichten auf. Die Optimierung der Unterstützung der Abgeordneten beispielsweise in Form eines Budgetbüros ist Gegenstand späterer Regelungen.

Die Regelungen dieses Antrags sollen – soweit technisch möglich – im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2019/2020 und bezüglich des Berichtswesens ab sofort umgesetzt werden.

Es handelt sich dabei um folgende Punkte:

I. Haushaltsplan-Entwurf und unterjährige Berichte

Die Gliederung des Haushaltsplanes sowie der dazugehörigen unterjährigen Berichte sollen übersichtlicher werden. Dabei sind insbesondere folgende Punkte zu beachten:

- a. Reduzierung und Beschränkung sowie Weiterentwicklung der Kennzahlen: Der Haushaltsplan soll auf ressourcen- und steuerungsrelevante Kennzahlen fokussiert werden. Bei der Auswahl dieser Kennzahlen ist die Bürgerschaft über den Haushaltsausschuss einzubeziehen. Weiterhin auf Wunsch des Haushaltsausschusses und der Fachausschüsse relevante Fachkennzahlen sollen zukünftig in gesonderten Berichten vereinbart werden. Diese Berichte sind der Bürgerschaft mit dem Haushaltsplanentwurf sowie jeweils zum Halbjahr und zur Haushaltsrechnung zugänglich zu machen.
- b. Verbesserung der Darstellung und Lesbarkeit: In Anlehnung an den Musterentwurf wird der Haushaltsplan künftig mit größerer Schriftgröße im Querformat dargestellt. Es soll geprüft werden, ob Konten, die in Aufgabenbereichen und Produktgruppen nicht bebucht werden, dort künftig entfallen können.
- c. Da bei den Kosten für Verwaltungstätigkeit die „davon“-Kosten für IT nicht in jeder Produktgruppe beplant werden, soll über diese Kosten nur noch im Halbjahresbericht und in der Haushaltsrechnung auf Basis der IST-Kosten berichtet werden.

Es soll durch den Senat geprüft werden, inwieweit die Darstellung in Richtung des im Forschungsbericht dargestellten Musterhaushalts weiterentwickelt werden kann.

II. Bericht zum 1. Quartal

Wegen des geringen Erkenntnisgewinns für die Bürgerschaft zu diesem Zeitpunkt und des relativ hohen Erstellungsaufwands für die Verwaltung berichtet der Senat zukünftig nur noch auf Ebene des Gesamthaushalts (ohne Aufgabenbereiche) über die Gesamtergebnis- und -finanzrechnung. Bisherige Berichtsteile, die sich auf das Vorjahr beziehen und zudem Gegenstand des vierten Quartalsberichts sind (siehe hierzu unten unter V.), entfallen in diesem Bericht. Relevante Abweichungen zum anteiligen Haushaltssoll sind jeweils schriftlich zu erläutern.

Wie bisher berichtet der Senat über die Entwicklung der Hamburger Steuererträge und Schulden zum 1. Quartal und gibt einen Prognosebericht zum Gesamthaushalt und wichtige Einflussfaktoren.

Auf eine Berichterstattung über die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten und wesentliche Kennzahlenabweichungen wird im Bericht zum 1. Quartal verzichtet.

III. Halbjahresbericht

Zum Halbjahr erfolgt ein Bericht auf Ermächtigungsebene (Produktgruppen). Er soll im Wesentlichen inhaltlich unverändert bleiben. Allerdings ist auch hier die Darstellung wie auch beim Haushaltsplanentwurf selbst zu verbessern (Querformat).

Zusätzlich berichtet der Senat im Rahmen des Halbjahresberichts zukünftig im Rahmen der Erläuterung der Ermächtigungsüberträge in den jeweiligen Produktgruppen beziehungsweise Aufgabenbereichen über Umfang und Gründe für die Übertragung von Ermächtigungen über mehr als ein Jahr hinaus.

IV. Bericht zum 3. Quartal

Zum 3. Quartal berichtet der Senat derzeit auf Ebene der Aufgabenbereiche über die Entwicklung bis zum 3. Quartal. Künftig soll sich der Bericht beschränken auf die Ergebnisrechnung auf Einzelplanebene sowie die Gesamtergebnis- und -finanzrechnung (Gesamthaushalt). Relevante Abweichungen zum anteiligen Haushaltssoll sowie zu erwartende erhebliche Abweichungen bei Kennzahlenwerten sind zu erläutern und es ist über etwaige Gegenmaßnahmen zu berichten. Weiter berichtet der Senat über die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten.

Im Rahmen der Quartalsberichterstattung zum 3. Quartal berichtet der Senat außerdem über den Stand der Ein- und Auszahlungen der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen.

V. Neu: Bericht zum 4. Quartal

Die Bürgerschaft erfährt erst mit der Haushaltsrechnung (in den letzten Jahren zum Teil erst im November des Folgejahres) über den Haushaltsabschluss. Die Öffentlichkeit erreichen vorher in der Regel nur vorläufige kamerale Zahlen, die Hamburg dem Bund meldet und die dort veröffentlicht werden.

Um früher im Jahr einen Eindruck über die Haushaltsentwicklung beziehungsweise den Jahresabschluss zu erhalten, soll der Bürgerschaft eine vorläufige Ergebnisrechnung (und Finanzrechnung) auf Ebene des Gesamthaushalts bis Ende Februar zugeleitet werden. Zudem ist zu prüfen, ob zu diesem Zeitpunkt bereits vorläufige Werte zu politisch besonders relevanten Kennzahlen berichtet werden können.

VI. Drucksachen zu Kennzahlen-Abweichungen

Der Senat legt der Bürgerschaft aktuell mit eigenen Drucksachen Entscheidungsvorschläge zu den erheblichen Abweichungen der zum Ende des Haushaltsjahrs zu erwartenden Kennzahlenwerte vor. Künftig soll der Senat nicht mehr verpflichtet sein, Entscheidungsvorschläge zu unterbreiten. Anpassungen von Kennzahlenwerten im letzten Quartal als Gegenmaßnahmen sollen vermieden werden.

Darüber hinaus sollten Anpassungen der Kennzahlenwerte insbesondere dann stattfinden, wenn im Rahmen von politischen Maßnahmen oder etwa infolge gesetzlicher Änderungen dauerhafte Abweichungen von den bisher angesetzten Werten zu erwarten sind. Änderungen bei Kennzahlenwerten sind daher auch mit entsprechenden Mitteln zu hinterlegen. Nur so wird gewährleistet, dass Kennzahlen ihre politische Steuerungswirkung entfalten und bestmöglich erläuterungsbedürftige Einmaleffekte sichtbar werden, welche wiederum politische Maßnahmen nach sich ziehen könnten.

VII. Bereitstellung elektronischer Datensätze

Das Berichtswesen zum Haushalt bleibt umfangreich. Die Analysemöglichkeiten der Printversionen sind heute deutlich beschränkt. Um ihrer Kontrollpflicht nachzukommen, bedarf die Bürgerschaft elektronischer Datensätze in Form von kalkulierbaren Tabellen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Fraktionen sich in angemessener Zeit wesentliche Veränderungen im Haushalt erschließen und für den Bürger erklärbar machen können. Dies betrifft den Haushaltsplan(-Entwurf), den Halbjahresbericht, den Jahresabschluss sowie den Bericht zum 4. Quartal. Die elektronischen Datensätze sollten dergestalt gesichert sein, dass die Rohdaten nicht zu ändern, wohl aber mittels Formeln zu berechnen sowie zu durchsuchen sind.

Vor diesem Hintergrund möge die Bürgerschaft beschließen:

I.

**Zweites Gesetz
zur Änderung der Landeshaushaltsordnung**

Die Landeshaushaltsordnung vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503), zuletzt geändert am 4. April 2017 (HmbGVBl. S. 92), wird wie folgt geändert:

1. § 10 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„Der Senat unterrichtet die Bürgerschaft nach Ablauf des ersten Quartals über die Ausführung des Gesamtergebnisplans und des doppelischen Gesamtfinanzplans, über relevante Abweichungen zum anteiligen Haushaltssoll sowie über die Entwicklung der Hamburger Steuererträge und Schulden und gibt einen Prognosebericht zum Gesamthaushalt und zu wichtigen Einflussfaktoren. Nach Ablauf des zweiten Quartals berichtet der Senat über die Ausführung der Teilpläne, der Einzelpläne und des Gesamtplans, über Art und Umfang der erbrachten Leistungen und die Geschäftsentwicklung der Einrichtungen nach § 26 Absatz 1. Er unterrichtet die Bürgerschaft mit dem Bericht zum zweiten Quartal auch über die nach § 47 Absätze 2 und 3 übertragenen Ermächtigungen und Fehlbeträge sowie im Rahmen der Erläuterung der Ermächtigungsüberträge in den jeweiligen Produktgruppen beziehungsweise Aufgabenbereichen über Umfang und Gründe für die Übertragung von Ermächtigungen über mehr als ein Jahr hinaus. Nach Ablauf des dritten Quartals berichtet der Senat über die Ausführung der Ergebnispläne der Einzelpläne, des Gesamtergebnisplans und des doppelischen Gesamtfinanzplans, über relevante Abweichungen zum anteiligen Haushaltssoll sowie über den Stand der Ein- und Auszahlungen der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen. Der Senat weist in seinen Berichten auf erhebliche Abweichungen der zum Ende des Haushaltsjahres zu erwartenden Kennzahlenwerte von den Kennzahlenwerten des Haushaltsplans besonders hin und berichtet über etwaige Gegenmaßnahmen. Nach Ablauf des vierten Quartals berichtet der Senat über die vorläufige Gesamtergebnisrechnung und die vorläufige Gesamtfinanzrechnung. Weicht ein Bericht von den Berichten der Präsidentin oder des Präsidenten der Bürgerschaft, des Verfassungsgerichts, des Rechnungshofs oder der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ab und ist der Änderung nicht zugestimmt worden, so sind die Teile, über die kein Einvernehmen erzielt worden ist, dem Bericht des Senats unverändert beizufügen.“

2. § 58 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine Öffentliche Ausschreibung oder eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Teilnahmewettbewerb ist ein Verfahren, bei dem der öffentliche Auftraggeber nach vorheriger öffentlicher Aufforderung zur Teilnahme eine beschränkte Anzahl von geeigneten Unternehmen nach objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien auswählt und zur Abgabe von Angeboten auffordert.“

Begründung:

Zu Nummer 2:

Mit der Änderung des § 58 Absatz 1 LHO wird die Änderung des § 30 Haushaltsgrundsatzgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften nachvollzogen.

Die Gleichstellung von öffentlicher Ausschreibung und beschränkter Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb auch auf Ebene des Haushaltsrechts ist nach weit verbreiteter Auffassung erforderlich, weil § 8 Absatz 2 der Unterschwellenvergabeordnung vom 2. Februar 2017 (BAnz AT 07.02.2017 B1) ebenfalls eine Gleichstellung der genannten Verfahrensarten vorsieht und auf diese Weise keine Friktionen zu § 58 Absatz 1 LHO in der bisherigen Fassung entstehen, der eine öffentliche Ausschreibung verbindlich vorschrieb. Die Vorschriften der Unterschwellenvergabeordnung sind

hamburgisches Landesrecht, seit § 2 a Absatz 1 Satz 1 Hamburgisches Vergabege-
setz (HmbVgG) hierauf verweist.

Möglich wäre es auch gewesen, den Wortlaut des § 58 LHO alter Fassung derart zu
interpretieren, dass mit „Öffentlicher Ausschreibung“ insgesamt wettbewerbliche Ver-
fahren gemeint sind, was auch die Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbe-
werb einschliesse. Zum Zeitpunkt der Entstehung des § 58 LHO in der bisherigen Fas-
sung war die heute gängige Differenzierung zwischen den verschiedenen Verfahrens-
arten noch unbekannt. Aus Gründen der Rechtsklarheit spricht aber vieles dafür, den
Wortlaut des § 58 LHO an die neue Rechtslage auf Bundesebene anzupassen.

II. Der Senat wird ersucht,

unter Beachtung der einleitenden Ausführungen

1. die vorläufige Gesamtergebnisrechnung und Gesamtfinanzrechnung eines Haus-
haltsjahres der Bürgerschaft bis Ende Februar des Folgejahres zuzuleiten,
2. dem Haushaltsausschuss der Bürgerschaft Vorschläge zur Fokussierung der
Kennzahlen auf ressourcen- und steuerungsrelevante Kennzahlen vorzulegen
und bis dahin zu prüfen, ob und gegebenenfalls über welche politisch besonders
relevanten Kennzahlen im Rahmen des Berichts zum 4. Quartal vorläufig berich-
tet werden kann,
3. Anpassungen von Kennzahlenwerten im Laufe eines Haushaltsjahres nur noch
dann vorzunehmen, wenn zum Beispiel aufgrund gesetzlicher Änderungen oder
infolge politischer Beschlüsse dauerhafte Abweichungen von den bisherigen Wer-
ten zu erwarten sind und die Änderung der Kennzahlenwerte mit den notwendi-
gen finanziellen Mitteln hinterlegt werden,
4. der Bürgerschaft mit Vorlage der Berichte jeweils elektronischer Datensätze in
Form von kalkulierbaren Tabellen zur Verfügung zu stellen. Dies betrifft den
Haushaltsplan(-Entwurf), den Halbjahresbericht, den Jahresabschluss sowie den
Bericht zum 4. Quartal. Die elektronischen Datensätze sollten dergestalt gesichert
sein, dass die Rohdaten nicht zu ändern, wohl aber mittels Formeln zu berechnen
sowie zu durchsuchen sind,
5. die Gliederung des Haushaltsplan-Entwurfs insbesondere durch Querdruck, les-
barer zu gestalten und zu prüfen, inwieweit die Darstellung in Richtung des im
Forschungsbericht dargestellten Musterhaushalts weiterentwickelt werden kann
sowie zukünftig über die „davon“-Kosten für IT nur noch im Halbjahresbericht und
in der Haushaltsrechnung auf Basis der Ist-Kosten zu berichten.